

Knize, Veronika; Wolf, Markus; Wolff, Joachim

Research Report

Zentrale Befunde aus Studien zu Sanktionen im SGB II mit einem Fokus auf Sanktionswirkungen und Sanktionswahrscheinlichkeit

IAB-Forschungsbericht, No. 17/2022

Provided in Cooperation with:

Institute for Employment Research (IAB)

Suggested Citation: Knize, Veronika; Wolf, Markus; Wolff, Joachim (2022) : Zentrale Befunde aus Studien zu Sanktionen im SGB II mit einem Fokus auf Sanktionswirkungen und Sanktionswahrscheinlichkeit, IAB-Forschungsbericht, No. 17/2022, Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (IAB), Nürnberg, <https://doi.org/10.48720/IAB.FB.2217>

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/265568>

Standard-Nutzungsbedingungen:

Die Dokumente auf EconStor dürfen zu eigenen wissenschaftlichen Zwecken und zum Privatgebrauch gespeichert und kopiert werden.

Sie dürfen die Dokumente nicht für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, öffentlich zugänglich machen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Sofern die Verfasser die Dokumente unter Open-Content-Lizenzen (insbesondere CC-Lizenzen) zur Verfügung gestellt haben sollten, gelten abweichend von diesen Nutzungsbedingungen die in der dort genannten Lizenz gewährten Nutzungsrechte.

Terms of use:

Documents in EconStor may be saved and copied for your personal and scholarly purposes.

You are not to copy documents for public or commercial purposes, to exhibit the documents publicly, to make them publicly available on the internet, or to distribute or otherwise use the documents in public.

If the documents have been made available under an Open Content Licence (especially Creative Commons Licences), you may exercise further usage rights as specified in the indicated licence.



<https://creativecommons.org/licenses/by-sa/4.0/deed.de>



INSTITUT FÜR ARBEITSMARKT- UND
BERUFSFORSCHUNG
Die Forschungseinrichtung der Bundesagentur für Arbeit

IAB-FORSCHUNGSBERICHT

17|2022 Zentrale Befunde aus Studien zu Sanktionen im
SGB II mit einem Fokus auf Sanktionswirkungen und
Sanktionswahrscheinlichkeit

Veronika Knize, Markus Wolf, Joachim Wolff

Zentrale Befunde aus Studien zu Sanktionen im SGB II mit einem Fokus auf Sanktionswirkungen und Sanktionswahrscheinlichkeit

Veronika Knize (IAB)
Markus Wolf (IAB),
Joachim Wolff (IAB)

In der Reihe IAB-Forschungsberichte werden empirische Analysen und Projektberichte größeren Umfangs, vielfach mit stark daten- und methodenbezogenen Inhalten, publiziert.

The IAB Research Reports (IAB-Forschungsberichte) series publishes larger-scale empirical analyses and project reports, often with heavily data- and method-related content.

In aller Kürze

- Sanktionen sollen Beziehende von Leistungen der Grundsicherung zur Mitwirkung bei der Arbeitsmarktintegration bewegen. Der vorliegende Forschungsbericht gibt einen Überblick über Forschungsergebnisse zu Sanktionen in der Grundsicherung und stellt Möglichkeiten einer Reform der Sanktionsregeln vor.
- Eine Reihe von Studien zeigt, dass Sanktionen wegen Pflichtverletzungen die Übergangsrate in Beschäftigung erhöhen. Zwei Studien weisen jedoch nach, dass Sanktionen die Beschäftigungsqualität verringern. Eine Studie zeigt zudem, dass die Beschäftigungswahrscheinlichkeit nach einer Sanktion längerfristig niedriger ausfällt.
- Qualitative und quantitative Befragungsstudien liefern Hinweise darauf, dass Sanktionen mit Nebenwirkungen verbunden sind. Sanktionierte berichten beispielsweise von einer schlechteren psychischen Verfassung und einem Vertrauensverlust zur Beraterin/zum Berater im Jobcenter.
- Laut einigen Studien sind weniger gebildete Personen, Personen im Alter von unter 25 Jahren, Einheimische, Männer und Alleinstehende im Vergleich häufiger von Sanktionen betroffen.
- Es existieren verschiedene Ansätze und Vorschläge für eine Sanktionsreform, um möglichst starke Einschnitte in die Lebensbedingungen der Leistungsberechtigten aufgrund von Sanktionen vermeiden zu können, gleichzeitig aber den Anreiz für das Befolgen von arbeitsmarktpolitisch sinnvollen Pflichten zu erhalten. So sollten Sanktionen nicht zu starr sein: Sie sollten im Einzelfall überprüft werden. Darüber hinaus könnten Sanktionen stärker von der Art des Verstoßes abhängig gemacht werden.

Inhalt

In aller Kürze	3
Inhalt.....	4
Zusammenfassung	5
Summary.....	6
1 Einleitung.....	8
2 Mögliche Wirkungen von Sanktionen.....	8
3 Zentrale Ergebnisse empirischer Studien zu Sanktionswirkungen im SGB II	9
3.1 Übergänge in Beschäftigung, Rückzug vom Arbeitsmarkt und Mitwirkung.....	9
3.2 Materielle Lebensbedingungen und Verschuldung.....	16
3.3 Psychische Belastungen und Teilhabe.....	17
4 Besonders betroffene und weniger betroffene Gruppen	19
5 Folgerungen	21
Literatur	23
Abbildungsverzeichnis.....	27

Zusammenfassung

Sanktionen im Sozialgesetzbuch (SGB) II werden in der Öffentlichkeit kontrovers diskutiert. Soweit erwerbsfähige Leistungsberechtigte nicht ohnehin ihren gesetzlich geregelten Pflichten nachkommen, sollen Sanktionen sie zur Mitwirkung bewegen. Grundsätzlich wird zwischen zwei Sanktionstypen unterschieden: Sanktionen aufgrund von Meldeversäumnissen werden dadurch ausgelöst, dass erwerbsfähige Leistungsberechtigte einen Termin beim Jobcenter oder einen ärztlichen oder psychologischen Untersuchungstermin nicht wahrnehmen. Sanktionen wegen anderer Pflichtverletzungen als der Meldepflicht treten ein, wenn beispielsweise Personen eine Arbeit, Ausbildung oder Maßnahmeteilnahmen nicht beginnen bzw. fortführen. Während für Meldeversäumnisse eine Minderung in Höhe von 10 Prozent des Regelbedarfs für drei Monate vorgesehen ist, führten andere Pflichtverletzungen bis zu einem Sanktionsmoratorium, das im Juli 2022 in Kraft trat, zu einer höheren Leistungsminderung. Diese belief sich im Zeitraum nach dem Urteil des Bundesverfassungsgerichts zur Verfassungsmäßigkeit von Sanktionen vom November 2019 bis vor dem Eintreten des Sanktionsmoratoriums im Juli 2022 auf grundsätzlich 30 Prozent des Regelbedarfs für drei Monate; allerdings konnte nach dem Urteil die Dauer bei nachträglicher Erfüllung der Pflichten verkürzt werden. Vor November 2019 waren hingegen für unter 25-Jährige schon bei einer ersten Pflichtverletzung innerhalb eines Jahres und für ab 25-Jährige bei wiederholten Pflichtverletzungen innerhalb eines Jahres sehr viel höhere Minderungsbeträge vorgesehen.

Dieser Bericht geht anfangs auf die möglichen Wirkungen von Sanktionen ein. Sodann werden zentrale Erkenntnisse der Forschung zu Sanktionswirkungen zusammengefasst. Zudem wird diskutiert, welche Personengruppen häufiger und welche weniger häufig sanktioniert werden. Zuletzt werden noch Möglichkeiten einer Reform der Sanktionsregeln vorgestellt. Die Studien, die hier zusammengefasst werden, untersuchen dabei nahezu alle Zeiträume vor dem Urteil des Bundesverfassungsgerichts zur Verfassungsmäßigkeit von Sanktionen vom November 2019.

Eine Reihe von Kausalanalysen nutzte Befragungen und/oder Prozessdaten der Statistik der Bundesagentur für Arbeit, die am IAB für Forschungszwecke aufbereitet werden. Die Befunde dieser Analysen auf Basis von Individualdaten zu Wirkungen der Sanktionierung weisen einen beschleunigten Übergang der erwerbsfähigen Leistungsberechtigten in Beschäftigung aufgrund verhängter Sanktion nach. Eine Studie kommt aber zu dem Schluss, dass Sanktionen, die wegen anderer Pflichtverletzungen als Meldeversäumnissen verhängt wurden, längerfristig nachteilige Beschäftigungswirkungen für die Betroffenen haben. Für diese Sanktionen wurden in zwei Studien auch nachteilige Wirkungen auf die Qualität der Beschäftigung der Betroffenen nachgewiesen. Neben diesen Kausalanalysen ergeben sich auch einige wichtige Hinweise auf Sanktionswirkungen und weitere Erkenntnisse zu Sanktionen im SGB II aus qualitativen und quantitativen Befragungen. Dabei werden vor allem einige Nebenwirkungen deutlich. So schränkt die Sanktionierung die materiell begründete Lebensqualität und die finanziellen Spielräume ein – und zwar tendenziell umso stärker, je höher die Leistungsminderung ausfällt. Angaben von Sanktionierten zufolge führen Sanktionen zum Teil zu einer Verschlechterung ihrer psychischen Verfassung. Sie können auch arbeitsmarktpolitisch fragwürdige Folgen haben. So

geben Leistungsberechtigte teils an, dass sie den Kontakt zum Jobcenter aufgrund einer Sanktion abbrechen oder Sanktionen zu einem Vertrauensverlust gegenüber den Beratungskräften im Jobcenter führen.

Einige Studien haben untersucht, welche Personengruppen häufiger oder weniger häufig von Sanktionen betroffen sind. Dabei wird deutlich, dass Frauen weit seltener sanktioniert werden als Männer. Unter 25-Jährige sind zudem häufiger betroffen als Ältere. Personen mit ausländischer Staatsbürgerschaft werden seltener sanktioniert als deutsche Staatsbürger und weniger Gebildete häufiger als höher Gebildete. Die Ursachen für diese Unterschiede sind vielfältig; so führen beispielsweise unter Umständen Kinderbetreuungspflichten dazu, dass bestimmte gesetzlich geregelte Pflichten von erwerbsfähigen Leistungsberechtigten nicht wahrgenommen werden können, was zum Teil für die Unterschiede zwischen Männern und Frauen verantwortlich ist.

Auf Basis dieser empirischen Befunde wird abschließend diskutiert, wie die Sanktionsregeln und damit auch die gesetzlich definierten Pflichten für erwerbsfähige Leistungsberechtigte reformiert werden können, um allzu starke Einschnitte in die Lebensbedingungen der Betroffenen aufgrund von Sanktionen zu vermeiden, und zugleich einen Anreiz für das Befolgen von arbeitsmarktpolitisch sinnvollen Pflichten zu erhalten.

Summary

In German public discourse, benefit sanctions of the Social Code II (SC II) are a controversial topic. If recipients of unemployment benefit (UB) II would not comply with the benefit rules of the SC II anyway, benefit sanctions provide an incentive to comply with these rules. Broadly speaking, two types of benefit sanctions exist: 1) Mild sanctions due to missing appointments with the job centre or appointments for medical or psychological examinations; 2) relatively strong sanctions for other infringements such as refusing a job offer or to participate in an active labour market programme (ALMP) or terminating an ALMP participation before the programme is supposed to end. In case of a mild sanction a UB II recipient's benefit is reduced by 10 percent of the full basic cash benefit for three months. The cut was 30 percent of the full basic cash benefit for three months for strong sanctions (due to other infringements than missing an appointment) in the period between the court decision on November 2019 of the German Federal Constitutional Court and June 2022. From July 2022 onwards, this type of sanction can no longer be applied (sanction moratorium). Since November 2019 the sanction duration can be reduced, if a sanctioned person starts to comply with the rules. Before the German Federal Constitutional Court ruled in November 2019 that strong sanctions were partly unconstitutional, these sanctions could lead to substantially higher benefit reductions than 30 percent of the full basic cash benefit. This was true already for the first infringement within one year for UB II recipients aged less than 25 and in case of repeated infringements within one year also for older UB II recipients.

This report first discusses potential effects of benefit sanctions. It then sums up key results of research on effects of benefit sanctions of the SC II. Moreover, it discusses which socio-demographic groups are frequently sanctioned and which socio-demographic groups are not so

frequently affected by benefit sanctions. Finally, against the background of these results, the report delineates possibilities to reform the sanction rules of the SC II. Almost all studies discussed in this report analysed periods prior to the court decision of November 2019 of the German Federal Constitutional Court.

A number of causal studies analysed surveys and/or administrative data of the Department of Statistics of the German Federal Employment Agency that the Institute for Employment Research processes to conduct research. The analyses of individual data show that, as a consequence of being sanctioned, UB II recipients more rapidly transition from non-employment to employment. One study though shows that strong sanctions negatively affect the likelihood of being employed in the long run. For strong sanctions two studies also report negative effects on the quality of employment of those sanctioned. Apart from causal studies, important hints on effects of benefit sanctions were found in qualitative and quantitative surveys. In particular, side effects were highlighted by these studies. Studies on sanctioned respondents indicate that their quality of life and financial situation is negatively affected and the effects tend to be worse the higher the benefit sanction. Sanctioned respondents also report a worsening of their mental health due to sanctions. Moreover, they partly report to stop being in contact with their job centre or that they no longer trust their caseworker at the job centre, which can harm the process of integrating them into work.

Some studies analysed which socio-demographic groups are less or more frequently affected by benefit sanctions. From the results it becomes clear that women are sanctioned far less frequently than men. UB II recipients aged less than 25 years are more frequently subject to a benefit sanction than UB II recipients who are older. UB II recipients who are foreigners are sanctioned less often than UB II recipients of German nationality. There are many reasons that contribute to explaining such differences. Childcare responsibilities are for example among the reasons why UB II recipients do not have to comply with benefit rules, which to some extent explains the above-mentioned differences between men and women.

Against the background of these studies, the report discusses how sanctions and the related benefit rules could be reformed to avoid strong adverse effects on living conditions of UB II recipients, while keeping an incentive to comply with rules and thereby enhancing the process of integrating UB II recipients into work and strengthening their potential to achieve sufficient earnings.

1 Einleitung

Die hier vorgelegte Zusammenfassung von wissenschaftlichen Studien zu Sanktionen im SGB II beschreibt ausgewählte Aspekte dieses Forschungszweigs, die arbeitsmarkt- und sozialpolitisch besonders relevant sind. Die Ausführungen in dieser Zusammenfassung beruhen in Teilen auf früheren Stellungnahmen des IAB (Wolff 2014, Bruckmeier et al. 2015, Bruckmeier et al. 2018, Knize et al. 2022), in denen bereits zentrale Erkenntnisse der Sanktionsforschung zusammengefasst wurden. Wörtliche Übernahmen aus diesen Stellungnahmen sind nicht eigens gekennzeichnet.

Der Überblick über die Befunde ist nach verschiedenen Themenkomplexen gegliedert und nicht allein nach Studien, da in einzelnen Studien teils mehrere dieser Themenkomplexe untersucht wurden. Es wurden dabei nicht die Inhalte aller Studien zu den ausgewählten Themenkomplexen diskutiert, sondern die Inhalte einiger Studien weggelassen, weil entweder bei einigen quantitativen Studien die Vorgehensweise von erheblichen methodischen Mängeln gekennzeichnet war¹ oder wie bei einigen qualitativen Studien sehr wenige Interviews (von weniger als 10 Personen) ausgewertet wurden.

2 Mögliche Wirkungen von Sanktionen

Die Grundsicherung für Arbeitsuchende soll dazu beitragen, dass erwerbsfähige Leistungsberechtigte ihren Lebensunterhalt möglichst aus eigenen Mitteln und Kräften bestreiten können (§ 1 Abs. 2 SGB II). Daher ist es zentral, ihre Chancen auf eine Eingliederung in Arbeit oder Ausbildung zu erhöhen. Dazu bedarf es Eigenbemühungen um die Aufnahme einer Erwerbsarbeit oder Ausbildung und einer Kooperation mit den Fachkräften des Jobcenters. Sanktionen im SGB II sollen dazu beitragen, dass erwerbsfähige Leistungsberechtigte den für sie vorgesehenen Pflichten nachkommen. Dadurch sollte die Aufnahme einer Erwerbsarbeit oder einer Ausbildung schneller erfolgen. Soweit Personen nicht ohnehin ihren im SGB II geregelten Pflichten nachkommen, kann allein die Möglichkeit der Sanktionierung bewirken, dass erwerbsfähige Leistungsberechtigte Pflichtverletzungen vermeiden und dadurch der Prozess der Integration in Arbeit und Ausbildung beschleunigt wird (Ex-ante-Wirkung). Das tatsächliche

¹ Die Studien von Hohenleitner/Hillmann (2019a, 2019b) ermittelten beispielsweise mit Personendaten Wirkungen von Sanktionen durch einen Vergleich zwischen Sanktionierten und sogenannten statistischen Zwillingen (Matching-Ansatz). Für die statistische Zwillingsbildung verwendeten sie als Erwerbshistorieangaben nur Informationen über ein Jahr der Erwerbshistorie vor Beginn des Arbeitslosengeld-II-Bezugs. Dies ist unzureichend, um in Bezug auf ihre künftigen Arbeitsmarktchancen (ohne Sanktionierung) vergleichbare Personen für Sanktionierte zu bestimmen. Eine weitere Studie deren Befunde nicht überzeugen, ist die HartzPlus-Studie (Hobsch et al. 2022). Personen konnten sich für die Teilnahme an dieser Studie freiwillig melden. 585 dieser Personen wurden für eine Teilnahme ausgewählt und zufällig einer Kontrollgruppe und einer Treatmentgruppe zugewiesen. Die Personen in der Treatmentgruppe erhielten anders als die Personen in der Kontrollgruppe einen finanziellen Ausgleich für eine Sanktionierung im Zeitraum von Januar 2019 bis Dezember 2021. Ein Vergleich zwischen beiden Gruppen (auf Basis von Befragungsdaten) in Bezug auf Ergebnisvariablen zur psychosozialen Lage und Gesundheit, zur sozioökonomischen Lage sowie Lebenslagen und Verwirklichungschancen konnte nahezu keine statistisch signifikante Wirkungen der Kompensation von Sanktionierungen nachweisen. Die Studie beruht allerdings auf einer sehr selektiven Stichprobe von Personen, die relativ häufig Sanktionen erhalten und ist daher nicht repräsentativ für die ALG-II-Beziehenden. Sie beruht zudem auf so geringen Fallzahlen, dass es von vornherein sehr wahrscheinlich war, dass keine statistisch gesicherten Wirkungen nachweisbar sind. Daher sind die Befunde dieser Studie nicht aussagekräftig.

Eintreten einer Sanktion aufgrund einer Pflichtverletzung kann dazu führen, dass erwerbsfähige Leistungsberechtigte künftig besser mit den Fachkräften des Jobcenters kooperieren und die Bemühungen um Aufnahme einer Erwerbsarbeit oder Ausbildung weiter verstärken (Ex-post-Wirkung).

Neben diesen intendierten Wirkungen sind allerdings nicht intendierte Wirkungen möglich. So kann eine Sanktion dazu führen, dass arbeitssuchende erwerbsfähige Leistungsberechtigte ihre Ansprüche an die Arbeitsbedingungen zurücknehmen. Infolgedessen kann zwar schneller eine Arbeit aufgenommen werden, allerdings auch zu geringerer Entlohnung. Sanktionen mit besonders hohen Leistungsminderungen wie bei wiederholten Pflichtverletzungen in der Zeit vor November 2019 können mit extremen Einschnitten in die Lebensbedingungen verbunden sein. Sie können für die Betroffenen unter anderem Verschuldung verstärken, zur Sperrung von Strom- und Warmwasserversorgung bis hin zu Wohnungslosigkeit und psychischen Belastungen oder auch dem Kontaktabbruch zum Jobcenter führen und ein Abdriften der Betroffenen in die Schattenwirtschaft bewirken.

3 Zentrale Ergebnisse empirischer Studien zu Sanktionswirkungen im SGB II

3.1 Übergänge in Beschäftigung, Rückzug vom Arbeitsmarkt und Mitwirkung

Einige quantitative Analysen mit Personendaten aus administrativen Quellen oder Befragungen betrachten die Ex-post-Wirkungen von Sanktionen auf den Erfolg der erwerbsfähigen Leistungsberechtigten am Arbeitsmarkt. Die Studien haben sich damit beschäftigt, inwieweit die Sanktionierung zu einem beschleunigten Übergang von erwerbsfähigen Leistungsberechtigten in Beschäftigung führt. Zwei Studien haben außerdem betrachtet, inwieweit sich die Betroffenen verstärkt aus dem Erwerbsleben zurückziehen. Auch Wirkungen der Sanktionierung auf die Arbeitsuchintensität und Anspruchslöhne wurden untersucht. Zudem haben zwei neuere Studien Auswirkungen auf die Beschäftigungsqualität in den Blick genommen.

Die Auswertungen der IAB-Personenbefragung „Lebenssituation und soziale Lage 2005“ von Schneider (2008, 2010) zeigen Wirkungen der Sanktionierung auf Arbeitsuchintensität, Anspruchslöhne und die Beschäftigungswahrscheinlichkeit der Betroffenen im Zeitraum kurz nach der Einführung der Grundsicherung für Arbeitsuchende. Es wurden getrennt Wirkungen von Sanktionen bestimmt, die im ersten, zweiten, dritten und vierten Quartal nach dem Beginn des Bezugs von Arbeitslosengeld (ALG) II der Befragten eingetreten sind. Aufgrund beschränkter Fallzahlen wurde nicht zwischen Sanktionen wegen Meldeversäumnissen und wegen Pflichtverletzungen oder zwischen Personen im Alter unter und ab 25 Jahren differenziert.

In diesen Studien konnten keine Wirkungen auf Arbeitsuchintensität und Anspruchslöhne nachgewiesen werden. Das kann damit zusammenhängen, dass diese Wirkungen nur vorübergehend sind und Arbeitsuchintensität und Anspruchslöhne nicht unmittelbar nach einer Sanktionierung gemessen wurden. Es konnte aber ein schnellerer Übergang in Beschäftigung

aufgrund der Sanktionierung nachgewiesen werden. Die Beschäftigtenquoten der Sanktionierten waren je nach untersuchter Gruppe zum Interviewzeitpunkt zwischen rund 2 und 8,6 Prozentpunkte höher als die Beschäftigtenquoten nicht sanktionierter Vergleichspersonen (Schneider 2010).

In einigen weiteren Studien wurden die Beschäftigungswirkungen einer Sanktionierung untersucht, ebenfalls ohne zwischen Meldeversäumnissen und sonstigen Pflichtverletzungen oder zwischen Personen im Alter von unter und ab 25 Jahren zu unterscheiden. Bockmann et al. (2009, 2014) analysierten Sanktionswirkungen auf Basis einer mit administrativen Personendaten verknüpften Personenbefragung (im Rahmen der Evaluation der Experimentierklausel nach § 6c SGB II, Untersuchungsfeld III) und einem Instrumentalvariablenansatz. Sie betrachteten Zeiträume von Ende des Jahres 2006 bis Anfang des Jahres 2008. Ihre Ergebnisse zeigen, dass die Sanktionierung erhöhte Eingliederungschancen bewirkte.

Zu einem ähnlichen Ergebnis kamen Hillmann/Hohenleitner (2012, 2015)² in ihrer Verweildaueranalyse auf Basis von Daten der Personenbefragung „Panel Arbeitsmarkt und soziale Sicherung“ (PASS) des IAB für den Betrachtungszeitraum von Anfang 2005 bis Mitte 2008. Die Studie zeigt einen erhöhten Abgang aus Arbeitslosigkeit in Beschäftigung aufgrund der Sanktionierung. Ihren Analysen zufolge kam es allerdings auch zu einem verstärkten Abgang aus Arbeitslosigkeit durch einen Rückzug vom Arbeitsmarkt.

Zwei quantitative Studien haben sich speziell mit der Sanktionierung von unter 25-Jährigen im Betrachtungszeitraum Januar 2007 bis Dezember 2009 beschäftigt. Dafür wurden administrative Daten ausgewertet und eine Stichprobe unter 25-jähriger arbeitssuchender Männer in Westdeutschland untersucht.

Die Verweildaueranalyse der ersten Studie (van den Berg et al. 2014) befasste sich getrennt mit Wirkungen nur einer ersten Sanktion sowohl aufgrund von Meldeversäumnissen als auch aufgrund anderer Pflichtverletzungen auf die Abgangsrate aus Arbeitslosigkeit in ungeforderte versicherungspflichtige Beschäftigung (ohne betriebliche Ausbildung). Meldeversäumnisse, die eine Leistungskürzung in Höhe von zehn Prozent des maßgebenden Regelbedarfs für drei Monate nach sich ziehen, erhöhten die Übergangsraten in Beschäftigung um knapp 37 Prozent. Bei Sanktionen wegen anderer Pflichtverletzungen, die dazu führen, dass die Leistungen auf die Kosten der Unterkunft und Heizung beschränkt werden, waren es sogar knapp 119 Prozent. Diese höhere Wirkung muss nicht allein auf die höhere Leistungsminderung zurückgehen, sondern könnte auch durch eine veränderte Betreuung oder Überwachung der sanktionierten Leistungsberechtigten durch Fachkräfte der Jobcenter mit verursacht werden.

Mit dem Datensatz ihrer ersten Studie haben van den Berg et al. (2017, 2022) die Befunde dadurch erweitert, dass sie Wirkungen auch einer zweiten Sanktion (innerhalb eines Jahres) wegen anderer Pflichtverletzungen als Meldeversäumnisse ermittelten. Dabei wurden nicht nur die Wirkungen auf die Abgangsraten aus Arbeitslosigkeit aufgrund eines Übergangs in

² Genau genommen haben diese Studien versucht, auch Effekte differenziert nach Altersgruppen und nach Ausbildung zu schätzen. Allerdings haben sie in den unterschiedlichen Schätzgleichungen, die dies ausschließlich für unterschiedliche Altersgruppen durchführen, eine dafür notwendige Variable und den dazugehörigen Parameter weggelassen. In den Gleichungen, die versuchen, zusätzlich Effekte nach Ausbildung zu schätzen, wurde ebenso eine hierfür (zusätzlich) notwendige Variable und der dazugehörige Parameter nicht berücksichtigt. Daher sind diese differenzierenden Ergebnisse nicht interpretierbar.

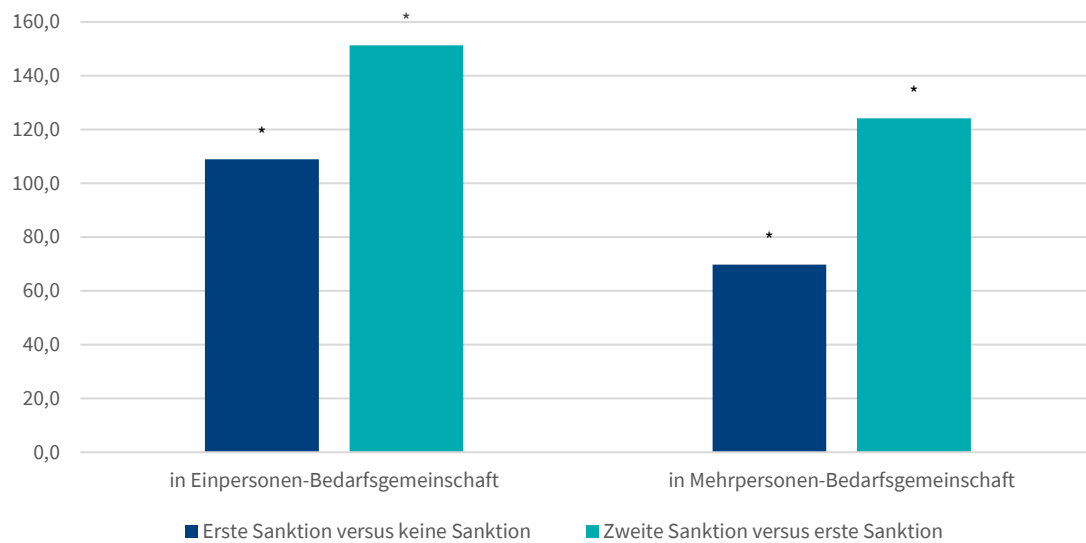
ungeförderte versicherungspflichtige Beschäftigung (ohne betriebliche Ausbildung), sondern auch durch einen Rückzug aus dem Arbeitsmarkt betrachtet.³ Ein Rückzug vom Arbeitsmarkt war dabei ein Ereignis, dessen Eintreten weit unwahrscheinlicher war als ein Übergang in eine Beschäftigung.⁴ Zudem wurden Wirkungen auf das Tagesentgelt in der Beschäftigung ermittelt und zwischen Personen, die alleine oder in Mehrpersonen-Bedarfsgemeinschaften leben, unterschieden.

Die Untersuchung bestätigte die positiven Wirkungen einer ersten Sanktion auf die Übergangsraten in Beschäftigung. Die zweite Sanktion, bei der die ALG-II-Leistungen für drei Monate komplett entfallen, verstärkte den Effekt der ersten Sanktion weiter (siehe Abbildung 1). Auch die Abgangsraten aus Arbeitslosigkeit durch einen Rückzug vom Arbeitsmarkt wurden durch die erste und zweite Sanktion deutlich erhöht, allerdings nur für alleinlebende Männer (siehe Abbildung 2). Für Männer in Mehrpersonen-Bedarfsgemeinschaften waren keine Wirkungen nachweisbar. Die Tagesentgelte bei einer Beschäftigungsaufnahme fielen aufgrund der ersten, nicht aber der zweiten Sanktion, niedriger aus (um gut 5 Prozent für Männer in Einpersonen-Bedarfsgemeinschaften und gut 3 Prozent für Männer in Mehrpersonen-Bedarfsgemeinschaften). Insgesamt waren die Sanktionswirkungen geringer für Männer in Mehrpersonen- im Vergleich zu Männern in Einpersonen-Bedarfsgemeinschaften. Das dürfte damit zusammenhängen, dass in Mehrpersonen-Bedarfsgemeinschaften eine Sanktionierung durch die Ressourcen anderer Mitglieder der Bedarfsgemeinschaft abgedeckt wird.

³ Der Rückzug vom Arbeitsmarkt bedeutet in der Studie, dass Personen bei diesem Übergang den ALG-II-Bezug verlassen haben und zudem weder arbeitslos noch arbeitsuchend gemeldet waren und auch keiner abhängigen Beschäftigung nachgingen bzw. an einer Fördermaßnahme teilnahmen, soweit diese in der verwendeten Datengrundlage der Integrierten Erwerbsbiographien erfasst war.

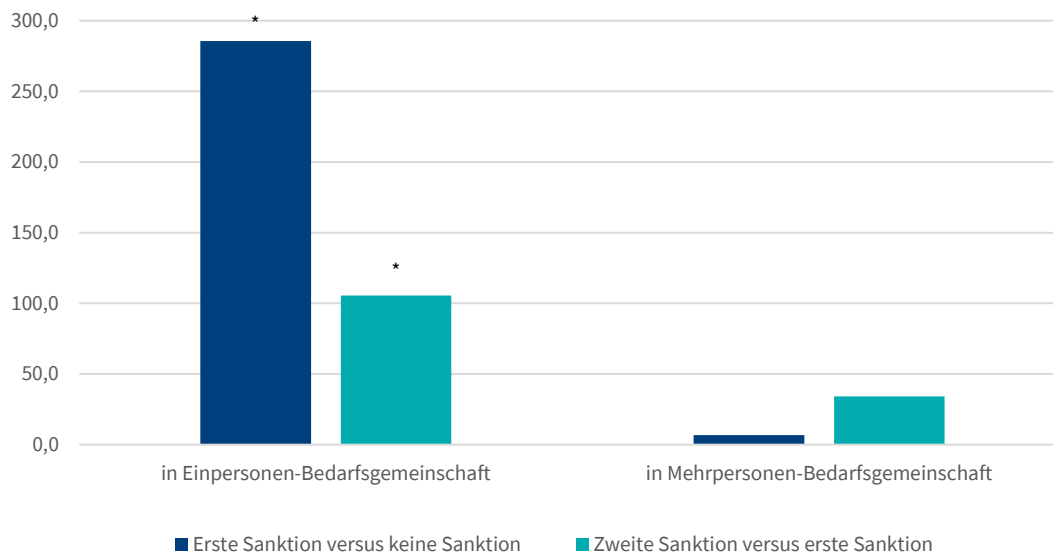
⁴ In der Untersuchung von van den Berg et al. (2017) gingen die Personen in Einpersonen-Bedarfsgemeinschaften zu 33 Prozent in Beschäftigung über, und bei rund 6 Prozent kam es zu einem Rückzug vom Arbeitsmarkt. Für Personen in Mehrpersonen-Bedarfsgemeinschaften lauten die entsprechenden Ziffern 38 Prozent und 5 Prozent. Hierbei wurden Übergänge von bis zu 32 Monaten nach Beginn des Eintritts in eine Periode des ALG-II-Bezugs (ohne versicherungspflichtig beschäftigt zu sein) einbezogen.

Abbildung 1: Prozentuale Änderung der Abgangsraten aus Arbeitslosigkeit in Beschäftigung aufgrund von Sanktionen für in Westdeutschland lebende Männer im Alter von unter 25 Jahren



Anmerkungen: 1) Statistisch signifikante Änderungen sind mit * gekennzeichnet (mind. 10 Prozent-Signifikanzniveau).
 2) Lesebeispiel: Die Übergangsrate in Beschäftigung fiel aufgrund einer ersten Sanktion für Personen in einer Einpersonen-Bedarfsgemeinschaft um 108,9 Prozent höher aus als ohne erste Sanktion. Aufgrund einer zweiten Sanktion innerhalb eines Jahres nach der ersten erhöhte sie sich um weitere 151,3 Prozent. Beide Effekte sind statistisch signifikant.
 Quelle: van den Berg et al. (2017), Auswertungen administrativer Personendaten. © IAB

Abbildung 2: Prozentuale Änderung der Abgangsraten aus Arbeitslosigkeit durch einen Rückzug vom Arbeitsmarkt und ALG-II-Bezug aufgrund von Sanktionen für in Westdeutschland lebende Männer im Alter von unter 25 Jahren



Anmerkung: Statistisch signifikante Änderungen sind mit * gekennzeichnet (mind. 10-Prozent-Signifikanzniveau).
 Quelle: van den Berg et al. (2017), Auswertungen administrativer Personendaten. © IAB

Eine Studie von Wolf (2021) untersuchte längerfristige Auswirkungen einer ersten Sanktion wegen einer Pflichtverletzung für über 25-Jährige auf die Wahrscheinlichkeit, dass die Sanktionierten einer sozialversicherungspflichtigen Beschäftigung nachgehen, und auf die

Beschäftigungsqualität. Letztere wurde anhand der Wahrscheinlichkeit gemessen, eine sozialversicherungspflichtige Beschäftigung in niedrigeren und höheren Tagesentgeltkategorien und in (nicht) qualifikationsadäquaten Berufen auszuüben. Grundlage für die Analyse waren administrative Personendaten im Betrachtungszeitraum März 2012 bis Dezember 2018. Die Analyse basierte auf dem Vergleich von Sanktionierten mit einer Kontrollgruppe statistischer Zwillinge und unterschied Effekte für Männer und Frauen.

Die Untersuchung bestätigte zum einen die Erkenntnisse früherer Studien. Untersucht wurden Effekte auf die Beschäftigungswahrscheinlichkeit und nicht auf die Übergangsrate in Beschäftigung, die in einigen der vorher genannten Studien analysiert wurde. In den ersten Monaten nach der Sanktion hatten Sanktionierte eine höhere Beschäftigungswahrscheinlichkeit als die Kontrollgruppe. Nach drei Monaten lag diese bei den sanktionierten Frauen um 22 Prozent und bei den sanktionierten Männern um 15 Prozent höher. Dabei zeigen sich kurzfristig negative Auswirkungen auf die Beschäftigungsqualität, da sanktionierte Frauen und Männer verstärkt in Beschäftigung mit vergleichsweise geringem Tagesentgelt arbeiteten. Zum anderen zeigt die Studie langfristig negative Auswirkungen auf die Beschäftigungswahrscheinlichkeit der sanktionierten Leistungsberechtigten. Vier Jahre nach der Sanktion entsprach der Effekt einer um 5 Prozent für Frauen und 3,5 Prozent für Männer niedrigeren Beschäftigungswahrscheinlichkeit.⁵ Eine mögliche Erklärung für diese Effekte ist, dass sanktionierte Leistungsberechtigte neu aufgenommene Beschäftigungsverhältnisse schneller verlassen als nicht-sanktionierte Leistungsberechtigte und anschließend keine neue Beschäftigung finden oder den Arbeitsmarkt verlassen. Darüber hinaus war auch die Wahrscheinlichkeit Beschäftigung mit vergleichsweise höherem Tagesentgelt nachzugehen vier Jahre nach der Sanktion um 20 Prozent bei sanktionierten Frauen und 13 Prozent bei sanktionierten Männern geringer als ohne Sanktionierung. Ähnlich war die Wahrscheinlichkeit in qualifikationsadäquater Beschäftigung zu sein um 9 Prozent für sanktionierte Frauen und 4 Prozent für sanktionierte Männer geringer.

Insgesamt zeigen die Ergebnisse der hier diskutierten Wirkungsanalysen, dass Sanktionen mit Verhaltensänderungen und verstärkten Bemühungen um die Aufnahme einer Erwerbsarbeit einhergehen. Insofern entfalten sie eine Anreizwirkung, soweit Personen ihren im SGB II definierten gesetzlichen Pflichten nicht nachkommen. Allerdings weist eine der Studien auf negative Auswirkungen auf die Beschäftigungsqualität hin, die langfristig Bestand haben. Hier deutet sich an, dass Sanktionen eine nachhaltige Integration in den Arbeitsmarkt erschwert haben. Jedoch waren diese nachteiligen Effekte im Vergleich zu den kurzfristigen Effekten in anderen Studien nicht sehr hoch. Ob sich angesichts der Größenordnung der Effekte in der Studie von Wolf (2021) die Ergebnisse in anderen Zeiträumen oder unter anderen Bedingungen (insbesondere anderen Sanktionsregeln), wie ab dem Ende des Jahres 2019, bestätigen, muss erst noch in weiteren Studien geklärt werden.

⁵ Die angegebenen relativen Effekte setzen die Wirkung ins Verhältnis zur durchschnittlichen Beschäftigungswahrscheinlichkeit in der Kontrollgruppe zum jeweiligen Zeitpunkt. Diese liegt für Frauen drei Monate nach der Sanktion bei 6,3 Prozent und vier Jahre nach der Sanktion bei 25,1 Prozent. Für Männer liegt sie drei Monate nach der Sanktion bei 9,3 Prozent und vier Jahre nach der Sanktion bei 29,5 Prozent. Die absoluten Effekte auf die Beschäftigungswahrscheinlichkeit betragen für Frauen nach drei Monaten 1,4 Prozentpunkte, nach vier Jahren -1,3 Prozentpunkte. Für Männer betragen diese nach drei Monaten 1,4 Prozentpunkte, nach vier Jahren -1,0 Prozentpunkte.

Weitere Studien haben sich mit den Bewertungen von Sanktionen von Seite der Jobcenter und Leistungsberechtigten beschäftigt und geben unter anderem auch Hinweise zum Thema Mitwirkung. Einen Hinweis darauf, dass Sanktionen wichtig für eine effektive Arbeit der Jobcenter sind, wurde in einer quantitativen Befragungsstudie von sanktionierten Personen in Nordrhein-Westfalen (Apel/Engels 2013) erbracht.⁶ Der Aussage „Wenn das Jobcenter nicht die Möglichkeit hätte, Leistungen zu kürzen, würden alle Leistungsbezieher machen, was sie wollen“ stimmten mehr als 70 Prozent der Befragten zu. Auch die Auswertung einer Organisationsbefragung des Jobcenters Kreis Recklinghausen (Beckmann et al. 2021a, b), die sich mit der „bedingungsarmen Grundsicherung“ infolge von § 67 SGB II befasste, geht in eine ähnliche Richtung. Die Antworten der Jobcenterbeschäftigten auf Fragen zu Einstellungen zur Verstetigung der SGB-II-Sonderregeln zeigen, dass 87 Prozent sich gegen die Beibehaltung des Aussetzens der Sanktionen aussprachen. Eine parallele Befragung bei Leistungsbeziehenden zeigt, dass eine Minderheit von rund 38 Prozent einen Verzicht auf Sanktionen begrüßte (Beckmann et al. 2021b). In einer weiteren Studie, in der Langzeitarbeitslose in acht Jobcentern in Nordrhein-Westfalen befragt wurden, haben Beckmann et al. (2022) weitere Evidenz vorgelegt. Dabei haben 53 Prozent der Befragten einen Verzicht auf Sanktionen befürwortet.⁷ Auch wenn die eben genannten Befragungsergebnisse eher dafür sprechen, dass Sanktionen arbeitsmarktpolitisch zweckmäßig sind, bedeutet das nicht, dass dies auf jede Sanktionierung zutrifft. So weisen beispielweise Schilderungen in qualitativen Interviews von sanktionierten Personen in der Studie von Ames (2009) darauf hin, dass Leistungsbeziehende beispielsweise sanktioniert wurden, weil sie eine Maßnahmenteilnahme, deren Zweck ihnen nicht klar war bzw. nicht erläutert wurde, abgebrochen oder abgelehnt haben. Solche Fälle sollten soweit wie möglich vermieden werden. Es sollte schließlich um ein Mitwirken an der Erfüllung von für die eigenen Integrationsfortschritte zweckmäßigen Pflichten gehen und nicht um eine Sanktionierung von Verstößen gegen Pflichten, deren Zweck für die Integration der betroffenen Personen unklar bleibt.

Auch die Sanktionshöhe kann eine Rolle dafür spielen, ob Sanktionen für arbeitsmarktpolitische Ziele zweckmäßig oder unter Umständen kontraproduktiv sind. Die besonders scharfen Sanktionen für unter 25-Jährige wurden von Fachkräften in Jobcentern durchaus kritisch gesehen. Eine qualitative Befragung von 26 Fachkräften aus Vermittlung und Fallmanagement in elf Jobcentern von Götz et al. (2010) untersuchte die Praxissicht der Fachkräfte auf die Sanktionen gegen Bezieherinnen und Bezieher von ALG II im Alter von weniger als 25 Jahren.

Die Fachkräfte bewerteten Sanktionen aufgrund von Meldeversäumnissen am ehesten positiv, zum Beispiel im Hinblick darauf, dass für den Einstieg in die Erwerbsarbeit wichtige Eigenschaften wie Zuverlässigkeit und Pünktlichkeit gefördert werden, und dass die Beziehung zwischen Fachkraft und Klient oder Klientin verbindlicher und ernsthafter wird. Dies spricht

⁶ Die Studie beschäftigt sich auch mit Sperrzeiten. Hier wird aber ausschließlich auf die Erkenntnisse zu Sanktionen im SGB II eingegangen. Dazu wurde im Zeitraum von 2012 bis 2013 eine Befragung von mehr als 1.800 erwerbsfähigen Leistungsberechtigten mit mehr als 1.200 Sanktionierten durchgeführt.

⁷ Gleichzeitig stimmten in der Studie von Beckmann et al. (2022) 65 Prozent der Aussage „Es gibt viele Hartz IV Beziehende, die das System ausnutzen“ eher oder voll und ganz zu. Diesen hohen Zustimmungswerte deuten darauf hin, dass viele Leistungsbeziehende die Vorgabe von Regeln oder Pflichten und Sanktion bei Nichteinhaltung für die Arbeit der Jobcenter als zweckmäßig erachten. Allerdings stimmten 69 Prozent der Aussage „Es fällt mir schwer, die Vorschriften des Jobcenters immer einzuhalten“ eher nicht oder überhaupt nicht zu, was auf Widersprüche in der Eigen- und Fremdwahrnehmung hindeutet. Die abgefragten Items können durch stereotypische Wahrnehmungen und soziale Erwünschtheit verzerrt sein, was bei der Interpretation nicht vergessen werden sollte.

dafür, dass Sanktionen eine Mitwirkung herbeiführen, soweit einzelne Leistungsberechtigte sich nicht ohnehin an ihre Pflichten halten. Sanktionen wegen größerer Pflichtverletzungen (Verlust der Leistungen zur Deckung des Regelbedarfs) wurden kritischer eingeschätzt. Die Bewertungen reichen von Hinweisen auf Initialkraft⁸ für positive Veränderungen über keine Wirkungen bei bestimmten Personengruppen – wie (ehemaligen) Drogenabhängigen oder Personen mit anderen vermuteten Einkommensquellen wie Schwarzarbeit oder (Klein-)Kriminalität – bis hin zu negativen Auswirkungen auf Beschäftigungsqualität und nachhaltige Erwerbsintegration.

Sanktionen wegen wiederholter größerer Pflichtverletzung (zusätzlich Verlust der Leistungen für Miete und Heizung) hielten nur vier von 26 Befragten für richtig, die anderen Befragten hielten sie für zu scharf und setzten diese Sanktionen nur ein, wenn ALG-II-Beziehende jegliche Mitarbeit verweigern. Ferner wurde teils ein Widerspruch zwischen Totalsanktionen und dem übergeordneten Ziel der Beendigung oder Verringerung der Hilfebedürftigkeit insbesondere durch Eingliederung in Arbeit (§ 1 Abs. 2 SGB II) gesehen, etwa weil die Sanktion zur Obdachlosigkeit der Betroffenen führen kann, was die Eingliederung in Arbeit erheblich erschwert.

Hinweise darauf, dass Sanktionen kontraproduktive arbeitsmarktpolitische Wirkungen haben können, liegen auch beim Thema Kontaktabbruch zum Jobcenter vor. Die Angaben sanktionierter Personen in der Befragung von Apel/Engels (2013) in Nordrhein-Westfalen konstatieren, dass 17 Prozent der sanktionierten unter 25-Jährigen den Kontakt zum Jobcenter abgebrochen haben – unabhängig davon, ob es sich um 10-Prozent- oder 100-Prozent-Sanktionen handelte. Bei den ab 25-Jährigen variiert das Befragungsergebnis mit der Höhe der Sanktion. Um die 10 Prozent der Befragten mit Leistungsminderungen von 10 oder 30 Prozent gaben an, den Kontakt zum Jobcenter abgebrochen zu haben, während das für mehr als 20 Prozent der Befragten mit Leistungsminderungen von 60 Prozent zutrifft.⁹ Solche Abmeldungen können unter Umständen aber auch vorübergehend sein, um zum Beispiel bei einer neuen Registrierung beim Jobcenter einen Wechsel der zuständigen Fachkraft zu bewirken, wie ein Fall einer qualitativen Studie von Zahradnik (2018) zeigt. Bei höheren Leistungsminderungen stimmen die Befragten zudem verstärkt der Aussage zu, dass sie kein Vertrauen mehr zum/zur Berater/in haben. Bei den unter 25-Jährigen stimmen 54 Prozent der Befragten mit einer Leistungsminderung von 100 Prozent dieser Aussage zu, während 31 Prozent der Befragten mit einer Leistungsminderung von 10 Prozent zustimmen. Bei den ab 25-Jährigen beträgt die Zustimmung 55 Prozent bei einer Leistungsminderung von ab 60 Prozent und 33 Prozent bei einer Leistungsminderung von 10 Prozent.

⁸ Hierbei führen die AutorInnen folgende Aussage einer interviewten Fachkraft Interview an: „Eine junge Dame hat eine berufsvorbereitende Maßnahme abgebrochen, hat dann als Küchenhilfe gearbeitet. Da hat sie sich total reingehangen und nach 6 Wochen habe ich die Sanktion zurückgenommen. Jetzt hat sie eine Ausbildung als Restaurantfachfrau. Sie hat gemerkt, sie hat Mist gebaut und hat ihr Verhalten geändert.“ (Götz et al. 2010: 4)

⁹ Die Angaben zum Abbruch des Kontaktes zum Jobcenter in der Studie von Apel/Engels(2013) sind nicht direkt vergleichbar mit den bereits zuvor gemachten Angaben zum Rückzug vom Arbeitsmarkt von van den Berg et al. (2017). Die Angaben von Apel/Engels (2013) beziehen sich auf eine Stichprobe für Nordrhein-Westfalen im Zeitraum von Mitte November 2012 bis Anfang Februar 2013, während die Angaben von van den Berg et al. (2017) sich auf die alten Bundesländer und den Zeitraum von Januar 2007 bis August 2009 beziehen. Zudem bedeutet ein Kontaktabbruch zum Jobcenter nicht nur, dass Personen sich vom Arbeitsmarkt zurückgezogen haben. Sie könnten beispielsweise den Kontakt wegen der Aufnahme einer Beschäftigung abgebrochen haben oder sogar vor dem Kontaktabbruch bereits einer Beschäftigung nachgegangen sein, sodass Kontaktabbrüche häufiger zu verzeichnen sind, als ein Rückzug vom Arbeitsmarkt.

3.2 Materielle Lebensbedingungen und Verschuldung

Studien, die Befragungen quantitativer und qualitativer Natur ausgewertet haben, liefern einige Befunde zur materiellen Lage während einer Sanktionierung. Die Studie von Löwe/Unger (2022) untersuchte, inwieweit eine erste Sanktion zu Deprivation führt. Die Untersuchung wertete dabei Daten des Panels Arbeitsmarkt und soziale Sicherung“ (PASS) der Jahre 2006 bis 2017 aus, die mit administrativen Daten der Statistik der Bundesagentur für Arbeit verknüpft wurden. Die Analysen untersuchten nur die Wirkungen einer ersten Sanktion unabhängig davon, ob sie auf ein Meldeversäumnis oder eine Pflichtverletzung zurückzuführen war. Es geht in der Studie also um dreimonatige Sanktionen in Höhe von 10 oder 30 Prozent des maßgebenden Regelbedarfs bzw. bei unter 25-Jährigen dem dreimonatigen Wegfall des Regelbedarfs.¹⁰

Die Studie von Löwe/Unger (2022) wendete einen Propensity Score Matching-Ansatz an, um sanktionierte und nicht-sanktionierte statistische Zwillinge zu vergleichen und spezifizierte die Ergebnisvariablen in ersten Differenzen. Daher wird die Veränderung der Deprivation zwischen einem Zeitpunkt nach und vor einer Sanktion für sanktionierte Personen mit der entsprechenden Veränderung im gleichen Zeitraum für statistische Zwillinge verglichen, die nie sanktioniert wurden. Dadurch sollte für unbeobachtbare personenspezifische Unterschiede zwischen den Sanktionierten und ihren statistischen Zwillingen kontrolliert werden. Zu den sanktionierten Personen wurden nur Personen gezählt, die innerhalb der drei Monate vor ihrem Interview wenigstens zeitweise sanktioniert wurden.

Die Deprivation wurde mit Hilfe eines Summenindexes erfasst, der 23 Güter und Aktivitäten berücksichtigt (u.a. zur Wohnung, verschiedene Konsumgüter, finanzielle Aspekte wie die Bildung von Ersparnissen und Aktivitäten wie Urlaubsreisen, etc.), für die eine Deprivation vorliegen kann. Ein Gut wurde in den Index aufgenommen, wenn es für wenigstens ein Haushaltsmitglied aus finanziellen Gründen nicht verfügbar war. Die Studie konnte keine statistisch signifikante Wirkung der Sanktionierung auf Deprivation nachweisen. Das gilt auch für Berechnungen, die für Single-Haushalte und Alleinerziehenden-Haushalte getrennt durchgeführt wurden. Aufgrund des Samplings der sanktionierten Beobachtungen (nur Beobachtung mit der allerersten Sanktion überhaupt) handelt es sich allerdings nur um eine sehr kleine Stichprobe von weniger als 290 sanktionierten Befragten, sodass keine sehr präzisen (statistisch gesicherten) Schätzungen erzielt wurden. Zudem handelt es sich bei den untersuchten Sanktionen tendenziell um relativ niedrige Leistungsminderungen, die das Haushaltseinkommen der Befragten nicht stark beeinflusst haben, wie in der Studie nachgewiesen wurde.

Die Befragung von Sanktionierten in Nordrhein-Westfalen (Apel/Engels 2013) untersuchte unter anderem auch die materiellen Lebensbedingungen und Aspekte der Verschuldung. Sie kommt zum Ergebnis, dass die materiell begründete Lebensqualität und finanziellen Spielräume durch die Sanktionierung eingeschränkt wurden, und zwar tendenziell umso mehr, je höher die Leistungsminderung ausfiel. Soweit der Kauf bestimmter Güter oder das Begleichen von Rechnungen sanktionierter Personen aus finanziellen Gründen nicht möglich war, wurde auch danach gefragt, inwieweit das wegen der Leistungsminderung auftrat. Besonders häufig trat dies bei zwei Aspekten auf: 85 Prozent der unter 25-Jährigen und 86 Prozent der ab 25-Jährigen gaben dies für das pünktliche Zahlen der Miete bzw. Begleichen von Zinsen für das Wohneigentum an.

¹⁰ Der dreimonatige Wegfall des Regelbedarfs konnte auf sechs Wochen verkürzt werden.

Beim pünktlichen Zahlen der Stromrechnung waren es 73 Prozent der unter 25-Jährigen und 66 Prozent der ab 25-Jährigen. Die Befragung lieferte auch Hinweise auf eine verschärfte Verschuldungsproblematik aufgrund von Sanktionen. Mehr als 40 Prozent der befragten sanktionierten Personen gab an, wegen der Sanktionierung einen (weiteren) Kredit aufgenommen oder Schulden gemacht zu haben, wobei die Betroffenen sich vor allem von Freunden und/oder Familienmitgliedern Geld geliehen haben.

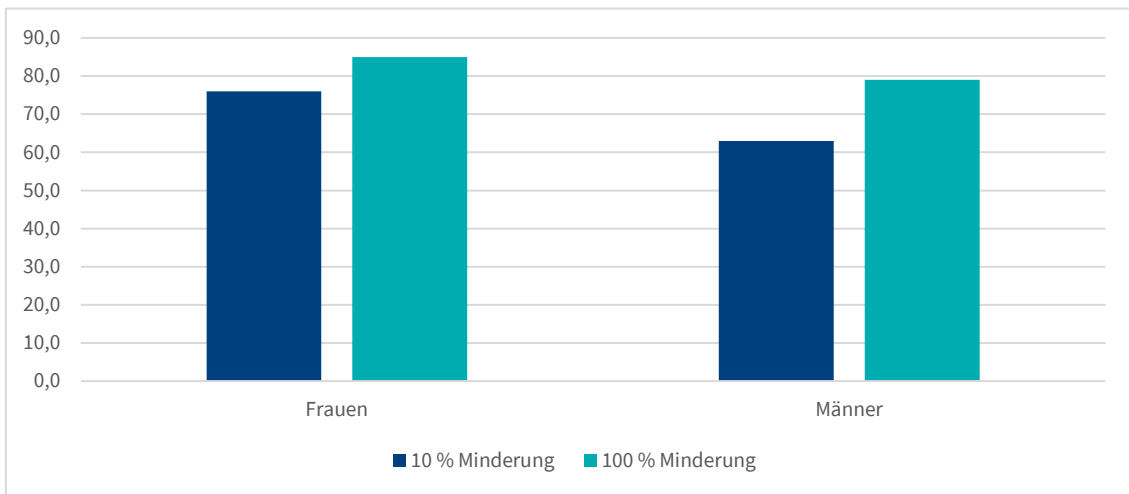
Auswertungen von Schreyer et al. (2012) stützen sich auf eine qualitative Befragung von 15 ALG-II-Bezieherinnen und -Beziehern eines Jobcenters im Alter von 20 bis 25 Jahren. Die Ergebnisse liefern klare Hinweise auf nicht intendierte Folgen einer Sanktion wie eine eingeschränkte Ernährung. Vier Befragte machten Angaben zu Zahlungsrückständen verbunden mit der Sperrung der Energieversorgung, und vier Totalsanktionierte vom Verlust ihrer Wohnungen und dem Umzug in Obdachlosenunterkünfte. Viele der Befragten hatten schon vor der Sanktion Schulden; die Sanktion hat die Verschuldungsproblematik verschärft, da weitere Schulden hinzukamen. Die Ergebnisse deuten darauf hin, dass für einzelne Sanktionierte Schwarzarbeit und Kleinkriminalität in Frage kommen. Auch die qualitative Studie von Ames (2009), die sich auf Interviews im Zeitraum von Februar bis Mai 2009 von 30 Sanktionierten (vor allem in Baden-Württemberg) stützt, liefert ähnliche Erkenntnisse. Der Feldzugang lässt vermuten, dass die Studie eher Personen erreicht hat, bei denen besonders nachteilige Folgen der Sanktionierung eingetreten sind. Unter den 30 sanktionierten Befragungsteilnehmenden waren 13 Personen mit einer Sanktion oder mehreren Sanktionen in Höhe von 100 Prozent der Regelleistung (in einem Fall auch Streichung der Kosten der Unterkunft). In Ames (2009) finden sich Schilderungen des Verlusts des Telefonanschlusses, Abstellen der Stromversorgung oder Obdachlosigkeit im Zusammenhang mit der Sanktionierung.

3.3 Psychische Belastungen und Teilhabe

Die quantitative Befragung von Sanktionierten in Nordrhein-Westfalen (Apel/Engels 2013) liefert Indizien dafür, dass Sanktionen mit psychischen Belastungen verbunden sind: Eine große Mehrheit der Betroffenen machte sich seit der Sanktionierung Sorgen um die eigene Situation (insbesondere bei hohen Leistungsminderungen) und erlebte die Kürzung als belastend (siehe Abbildung 3 und Abbildung 4). Es fanden sich zudem Hinweise auf verstärkte seelische Probleme wie Angst und Niedergeschlagenheit. In diesem Zusammenhang wurden auch Angaben zu einem sozialen Rückzug seit dem Zeitpunkt der Kürzung erfragt. Der Aussage „Seit der Kürzung lebe ich zurückgezogener, treffe mich nicht mehr so oft mit Freunden“ stimmten von den unterschiedlichen befragten Gruppen zwischen 34 Prozent (unter 25-jährige Männer mit 10 Prozent Kürzung) bis zu 56 Prozent (ab 25-jährige Männer mit mindestens 60 Prozent Kürzung) zu. Nur bei Männern gab es dabei eine klare Tendenz, dass diese Anteile mit der Höhe der Leistungsminderung größer wurden.

Abbildung 3: Zustimmung von unter 25-Jährigen zur Aussage „Seit dieser Kürzung mache ich mir mehr Sorgen um meine Situation“

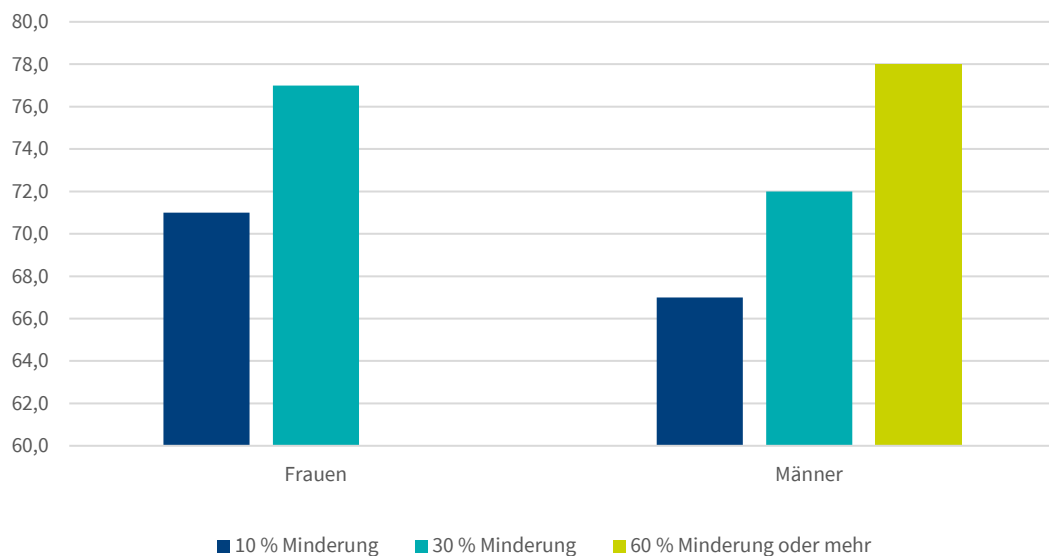
in Prozent



Quelle: Apel/Engels (2013), Abbildung 15 - Befund einer Befragung von sanktionierten Personen in Nordrhein-Westfalen. © IAB

Abbildung 4: Zustimmung von ab 25-Jährigen zur Aussage „Seit dieser Kürzung mache ich mir mehr Sorgen um meine Situation“

in Prozent



Anmerkung: Aufgrund zu geringer Fallzahlen können die Werte für Frauen ab 25 Jahren mit einer Leistungsminderung von 60 Prozent und mehr nicht ausgewiesen werden.

Quelle: Apel/Engels (2013), Abbildung 16 - Befund einer Befragung von sanktionierten Personen in Nordrhein-Westfalen. © IAB

Schließlich können Sanktionen zu Existenzängsten, mehr Isolation und lähmender Überforderung beitragen, die der angestrebten Aktivierung junger Arbeitsloser ggf. gerade entgegenstehen (Schreyer et al. 2012). Auch die Auswertungen qualitativer Interviews von Ames (2009) verdeutlichen ähnliche Aspekte – allerdings nicht nur für unter 25-Jährige.

Dennoch konnte die Wirkungsanalyse von Grüttner et al. (2016) mit Personendaten des PASS, das mit administrativen Daten verknüpft wurde, keine Effekte der Sanktionierung wegen

Meldeversäumnissen oder wegen Pflichtverletzungen auf das Teilhabeempfinden nachweisen. Dabei ging es um eine Selbsteinschätzung des soziale Teilhabeempfindens auf einer 10er-Skala. Die Frage lautet: „Man kann das Gefühl haben, am gesellschaftlichen Leben teilzuhaben und dazuzugehören oder sich eher ausgeschlossen fühlen.“ Die Studie bezieht sich auf den Betrachtungszeitraum der Jahre 2007 bis 2011. Die nicht nachweisbaren Wirkungen selbst von Sanktionen aufgrund von Pflichtverletzungen liegen den Autoren zufolge vermutlich daran, dass entscheidende Teilhabeverluste schon vor einer Sanktionierung mit dem Eintritt in den Arbeitslosengeld-II-Bezug, dem Verbleiben im Leistungsbezug oder durch eine Ex-ante-Wirkung von Sanktionen entstanden sein könnten.

4 Besonders betroffene und weniger betroffene Gruppen

Einige Studien haben sich mit den Fragen beschäftigt, welche Personengruppen besonders häufig von Sanktionen erhalten und warum. Besonders betroffen sind weniger gebildete Personen, Personen im Alter von unter 25 Jahren, Einheimische, Männer und Alleinstehende (Knize 2021, Wolff/Moczall 2012, Zahradnik et al. 2016).

Die Studie von Zahradnik et al. (2016) schätzte erstens durchschnittliche marginale Effekte mit Daten aus dem PASS, verknüpft mit administrativen Personendaten der Statistik der Bundesagentur für Arbeit, um mögliche Unterschiede in der Sanktionswahrscheinlichkeit zu untersuchen. Die Studie zeigt, dass Personen mit mittlerer Reife und Personen mit (Fach-)Abitur jeweils eine 2,5 und 4,2 Prozentpunkte geringere Wahrscheinlichkeit aufweisen, wegen einer Pflichtverletzung sanktioniert zu werden, als diejenigen mit Hauptschulabschluss oder keinem Bildungsabschluss. Personen mit (Fach-)Abitur haben zugleich eine niedrigere Sanktionswahrscheinlichkeit wegen Meldeversäumnissen als diese Personengruppe. Dabei wurden mögliche Unterschiede in der Motivation und der Konzessionsbereitschaft herausgerechnet. Zweitens wurden von Oktober 2007 bis April 2009 26 Fachkräfte in 11 Jobcentern und 15 sanktionierte Personen interviewt. Die inhaltsanalytische qualitative Analyse weist daraufhin, dass wenig gebildete Personen Schwierigkeiten haben, die SGB-II-Regeln und die Konsequenzen von Meldeversäumnissen und anderen Pflichtverletzungen zu verstehen. Daher ist es möglich, dass sie ihre eigenen Rechte weniger kennen, bspw. um gegen eine Sanktion zu klagen.

Weitere mögliche Erklärungen für die häufigere Sanktionierung von weniger hoch Gebildeten beruhen auf deren geringeren Chancen, einen Job zu finden. Für höher Gebildete kommen mehr Stellenangebote in Frage als für weniger hoch gebildete Personen, wodurch es letzteren tendenziell schwerer fallen könnte, ausreichende Arbeitsuchbemühungen zu erbringen und nachzuweisen. Auch gelingt es womöglich höher gebildeten Personen eher als weniger hoch Gebildeten, die Inhalte ihrer Eingliederungsvereinbarung zu beeinflussen (Wolff/Moczall 2012).

Wolff/Moczall (2012) untersuchten mithilfe einer Zugangsstichprobe erwerbsfähiger Leistungsberechtigter zwischen April 2006 und März 2008 aus den administrativen Daten Übergänge in die erste Sanktion aufgrund von Pflichtverletzungen. Deskriptive Analysen von

Wolff/Moczall (2012) offenbarten eine höhere Wahrscheinlichkeit einer ersten Sanktion aufgrund von Pflichtverletzungen (innerhalb der ersten 120 Wochen nach Eintritt in den Leistungsbezug) bei Personen unter 25 Jahren. Sie wiesen eine Sanktionswahrscheinlichkeit von 6,9 Prozent im Fall von Personen unter 25 Jahren, von 5,6 Prozent bei 25- bis 34-Jährigen, 5,1 Prozent bei 35- bis 49-Jährigen und 2,3 Prozent bei älteren Personen nach. Logistische Regressionen aus einer Studie, die administrative Daten aus den Jahren 2013-2016 verwendet, weisen darauf hin, dass Personen im Alter von unter 25 Jahren eine signifikant höhere Wahrscheinlichkeit aufweisen, wegen Meldeversäumnisse und auch Pflichtverletzungen sanktioniert zu werden als Ältere (Knize 2021).

Eine Erklärung für die häufigere Sanktionierung von Jüngeren ist die im Vergleich zu Älteren höhere Aktivierungsintensität. Personen unter 25 Jahren müssen besonders intensiv gefördert werden, damit sie schnell eine Ausbildung oder einen Job finden. Mit einer höheren Förderung oder mehr Fördern erhöht sich zugleich die Wahrscheinlichkeit, Pflichten nicht nachzukommen, und somit auch die Sanktionswahrscheinlichkeit (vgl. Götz et al. 2010, Schreyer et al. 2012). Zahradnik et al. (2012) weisen darauf hin, dass junge Personen mit ihren eigenen Biografien und den Anforderungen der Jobcenter überfordert sein können. Durch Pflichtverletzungen versuchen sie, ihre Autonomie zurückzugewinnen.

Personen, die in Deutschland geboren wurden, haben eine höhere Wahrscheinlichkeit einer Sanktionierung (aufgrund von Meldeversäumnissen und anderer Pflichtverletzungen) als Migrantinnen und Migranten, wie die Studie von Gschwind et al. (2022) zeigt. Diese Studie kombiniert qualitative und quantitative Methoden. Zum einen beruht sie auf insgesamt 105 zwischen 2016 und 2017 in Berlin durchgeführten qualitativen Interviews mit Leistungsberechtigten, Jobcentermitarbeitenden, Trägern und Sozialpolitikexperten. Zum anderen nutzt die Studie Daten aus dem PASS aus 2006/2007 und 2009-2014, verknüpft mit administrativen Daten. Die Regressionsanalysen von Gschwind et al. (2022) zeigen, dass im Ausland geborene Personen eine 2,1 Prozentpunkte niedrigere Sanktionswahrscheinlichkeit (in einem Zeitraum von einem Jahr nach dem Befragungszeitpunkt) als im Inland geborene Personen haben, unter Kontrolle von möglichen Unterschieden aufgrund von Motivation, Bildungsniveau, Alter, Geschlecht und anderen Variablen. Spezifisch werden Migrantinnen und Migranten nur seltener sanktioniert, wenn sie erst seit kurzer Zeit in Deutschland wohnen (für weniger als 5 Jahre). Dies wird dadurch erklärt, dass es Jobcenter als gerecht und akzeptabel empfinden, Migrantinnen und Migranten mit SGB-II-Leistungen zu unterstützen und ihnen gegenüber toleranter zu sein, wenn sie die Hilfe genuin brauchen. Vor allem betrifft dies Personen, die aus Kriegsgebieten geflüchtet sind. Ein weiterer nicht in der Studie diskutierter und nicht in der Regression berücksichtigter Aspekt ist, dass ALG-II-Beziehende mit ausländischer Staatsangehörigkeit auch seltener als ALG-II-Beziehende mit deutscher Staatsangehörigkeit durch Maßnahmen der aktiven Arbeitsmarktpolitik gefördert werden (Haepf et al. 2021). Das gilt insbesondere für betriebliche Maßnahmen und Arbeitsgelegenheiten. Daher erhalten ALG-II-Beziehende mit ausländischer Staatsangehörigkeit vermutlich seltener Förderangebote als ALG-II-Beziehende mit deutscher Staatsangehörigkeit, sodass erstere seltener wegen eines Abbruchs oder einer Ablehnung an einer Fördermaßnahme eine Sanktion erhalten.

Weiterhin haben quantitative Studien darauf hingewiesen, dass Männer doppelt so häufig sanktioniert werden wie Frauen. Signifikante Unterschiede bestehen, auch wenn in den Analysen

für Haushaltssituation, Familienstand, Region und anderen Merkmalen kontrolliert wird (Wolff/Moczall 2012, Knize 2021, Zahradnik et al. 2016).

Die Untersuchung Wolff/Moczall (2012) zu Übergängen in die erste Sanktion aufgrund von Pflichtverletzungen wendete Verweildauermethoden an. Sowohl in Ostdeutschland als auch in Westdeutschland waren die Übergangsraten von Männern in Sanktionen wegen Pflichtverletzungen „mehr als zwei bis zu etwas mehr als drei Mal so hoch wie die Übergangsraten der Frauen“ (S. 38).

Die Studie von Knize (2021) basierte ebenso auf administrativen Personendaten. Sie untersuchte für die Jahre 2013 bis 2016 die Geschlechterunterschiede in der Sanktionierung aufgrund von Pflichtverletzungen und Meldeversäumnissen separat mit einer Zerlegungsanalyse. Die Studie zeigte, dass verfügbare Determinanten der Sanktionswahrscheinlichkeit einen guten Teil der Geschlechterunterschiede in der Sanktionswahrscheinlichkeit nicht erklären können. Dieser unerklärte Teil geht auf in den Daten nicht messbare Geschlechterunterschiede im Verhalten von Leistungsberechtigten, der Behandlung durch die Jobcenter und gegebenenfalls weiteren unbeobachtbaren Geschlechterunterschieden zurück. Mit Geschlechterunterschieden im Verhalten ist hauptsächlich gemeint, die Tendenz von Frauen die Betreuung von Kindern als Hauptaufgabe zu übernehmen, während Männer meistens für die Überwindung der Hilfebedürftigkeit der Familie zuständig sind. Daraus folgend sind Frauen seltener verfügbar für eine Integration in den Arbeitsmarkt. Von Seite der Fachkräfte in Jobcentern könnte eher von Vätern und weniger von Müttern erwartet werden, sich für Aktivierungsbemühungen verfügbar zu machen, wie die Studie von Bähr et al. (2019) in Bezug auf die Häufigkeit der Vergabe von Terminen nach Geschlecht gezeigt hat. Aus diesen Gründen werden Frauen nicht so häufig wie Männern Förderangebote unterbreitet, weshalb sie seltener gegen die Regeln verstoßen (vgl. auch Bähr et al. 2019, Wolff and Moczall 2012). Zudem werden Klagen gegen Sanktionen eher akzeptiert, wenn aufgrund von Kinderbetreuungsaufgaben Pflichten im SGB II nicht nachgekommen werden kann (Baethge-Kinsky et al. 2007, Bähr et al. 2019).

Alleinstehende sind häufiger von Sanktionen betroffen als Personen, die zusammen mit einem Partner oder einer Partnerin und/oder mit eigenen Kindern eine Bedarfsgemeinschaft teilen. Eine mögliche Erklärung dafür ist, dass Alleinstehende keine Betreuungspflichten nachkommen und im Normalfall verfügbar für eine Integration in den Arbeitsmarkt sein müssen. Die Aktivierungsbemühungen von Jobcentern sollten daher höher bei Alleinstehenden als bei anderen Personen sein und somit ist es häufiger möglich, gegen die SGB-II Regeln zu verstoßen (Knize 2021).

Forschung zur möglichen Diskriminierung der genannten Personengruppen wurde spezifisch in Bezug auf Sanktionen nicht durchgeführt.

5 Folgerungen

Die Folgerungen aus den bislang vorliegenden wissenschaftlichen Erkenntnissen würden nicht ein Sanktionsmoratorium oder eine Abschaffung der Sanktionen begründen. Auf Reformmöglichkeiten vor dem Hintergrund der vorliegenden wissenschaftlichen Befunde wurde

in den bereits erwähnten IAB-Stellungnahmen sowie in Wolff (2019) und Wolf (2021) hingewiesen, auf die hier noch einmal eingegangen wird, wobei Aussagen ohne Kennzeichnung wörtlich übernommen werden. Sie folgten dem Grundsatz, dass eine Reform sicherstellen sollte, dass die Anreizwirkungen von Sanktionen erhalten bleiben, zugleich aber sehr starke Einschränkungen der Lebensverhältnisse vermieden werden. Dadurch sollten Sanktionen auch seltener mit nachteiligen Wirkungen auf die Qualität aufgenommener Beschäftigungsverhältnisse verbunden sein und somit eher zu einer nachhaltigeren Arbeitsmarktintegration beitragen.

Einige dieser Vorschläge wie eine (angemessene) Obergrenze für die Sanktionshöhe (derzeit bei faktisch 30 Prozent des maßgebenden Regelbedarfs) sowie die Angleichung der Sonderregeln für unter 25-Jährige an die Regeln für erwerbsfähige Leistungsberechtigte im Alter von ab 25 Jahren sind bereits Ende des Jahres 2019 durch die Anpassungen infolge des Urteils des Bundesverfassungsgerichts vom November 2019 (Bundesverfassungsgericht 2019, Bundesagentur für Arbeit 2019a, 2019b) verwirklicht worden.

Auch die weiteren Änderungen zur Berücksichtigung außergewöhnlicher Härten und einer nicht starren Sanktionsdauer, die auf das Bundesverfassungsgerichtsurteil vom November 2019 zurückgehen, stehen im Einklang mit dem oben formulierten Grundsatz: Die Sanktionen dürfen bei den Betroffenen zu keinen außergewöhnlichen Härten führen, was im Einzelfall überprüft werden muss. Die Sanktionsdauer darf nicht starr sein. Sie muss verkürzt werden, wenn die erwerbsfähigen Leistungsberechtigten nachträglich ihre Pflichten erfüllen oder eine ernsthafte und nachhaltige Bereitschaft zeigen, ihren Pflichten nachzukommen. Einige Studien lieferten Hinweise darauf, dass Spielräume bei der Sanktionierung durchaus schon vor den Änderungen zur Berücksichtigung außergewöhnlicher Härten vom 5. November 2019 existierten.¹¹

Soweit eine Reform eine verstärkte Sanktionierung aufgrund wiederholter Pflichtverletzungen innerhalb eines Jahres (oder eines anderen Zeitraums) vorsehen würde, sollte eher eine verlängerte Sanktionsdauer nicht aber ein höherer Kürzungsbetrag als bei Sanktionen für erste Pflichtverletzungen vorgesehen werden. So könnten die Anreizwirkungen von Sanktionen erhalten bleiben, zugleich aber sehr starke Einschränkungen der Lebensverhältnisse vermieden werden.

Das Ausmaß der Sanktionen könnte zudem stärker mit der Art des Verstoßes variieren. Beispielsweise wären relativ strenge Sanktionen bei einer abgelehnten Arbeitsaufnahme denkbar, die eine deutliche Reduzierung der Hilfebedürftigkeit erbrächte. Die Ablehnung einer Fördermaßnahme, bei der nicht sicher von einer unmittelbaren Integrationswirkung ausgegangen werden kann, könnte hingegen weniger stark sanktioniert werden. Dabei könnten verschiedene Verstöße mit einer einheitlichen monatlichen Leistungsminderung, aber unterschiedlich langen Sanktionsdauern verbunden sein. Letztere könnten dabei durchaus über feste gesetzliche Vorgaben geregelt werden. Da den Betroffenen der Zweck einer Maßnahme, für deren Ablehnung oder Abbruch sie sanktioniert wurden, nicht immer klar zu sein scheint bzw. nicht erläutert wurde, ist noch ein weiterer Schritt zu diskutieren. Mit der Teilnahme an

¹¹ In der Praxis sollte dies auch umsetzbar sein, denn variierende Praktiken gab es schon früher. Baethge-Kinsky et al. (2007) sprechen in ihrer Studie mit drei SGB-II-Trägern von erheblichen Arbeitsspielräumen der Fachkräfte. Teils wurden Sanktionen als letztes Mittel eingesetzt. Es gab aber auch die Variante, dass Sanktionsrisiken nicht vermieden werden. Dennoch sahen Fachkräfte im Einzelfall von Sanktionen ab, weil ihnen die Dienstleistungsbeziehung wichtig war. Einige der qualitativen Interviews mit Fachkräften der Jobcenter in Karl et al. (2011) lassen auch auf Spielräume schließen, die zur Vermeidung von Sanktionen genutzt werden konnten.

entsprechenden Maßnahmen soll die Integration in Arbeit oder Ausbildung unterstützt oder zumindest der Weg dahin geebnet werden. Es sollte daher ohnehin Teil der Potenzialanalyse im Rahmen des Beratungsprozesses sein, gemeinsam mit den Betroffenen die Ziele und die notwendigen Schritte zur Zielerreichung zu entwickeln und festzulegen. Im Zuge der gesetzlich geregelten Eingliederungsvereinbarung kann auch festgestellt werden, in welche Tätigkeiten oder Tätigkeitsbereiche die Betroffenen vermittelt werden sollen. Hier könnte eine Reform der gesetzlichen Regelungen ansetzen: So sollte in diesem Prozess besprochen und in der Eingliederungsvereinbarung oder einem Beratungsprotokoll festgehalten und begründet werden, welche Fördermaßnahmen für einen zu spezifizierenden Zeitraum als zweckmäßig erachtet werden. Als Pflichtverletzung sollte dann die Verweigerung oder der Abbruch eben dieser Maßnahmen gelten.

Eine ähnliche Vorgehensweise wäre gegebenenfalls auch bei der Ablehnung von Stellenangeboten denkbar, um negative Effekte auf die Beschäftigungsqualität abzumildern oder zu vermeiden. So könnte die Erwerbshistorie der Leistungsbeziehenden im Eingliederungsprozess stärker berücksichtigt und in Abstimmung mit den Leistungsbeziehenden die angestrebten Tätigkeiten definiert werden. Als Pflichtverletzungen würden dann lediglich Ablehnung oder Abbruch dieser vorher definierten Tätigkeiten gelten. Allerdings wäre es in der Praxis vermutlich nur sehr schwer zu bestimmen, welche Stellen konkret zu den Zieltätigkeitsbereichen gehören, in die der- oder diejenige vermittelt werden soll. Zudem müsste der Gesetzgeber Rahmenbedingungen schaffen, die eine stärkere Berücksichtigung der Beschäftigungsqualität im Beratungsprozess ermöglichen. Die bestehenden strengen Zumutbarkeitsregelungen für ALG-II-Beziehende dürften hier momentan eher hinderlich sein. Eine Anpassung dieser Regelungen könnte deshalb die negativen Auswirkungen der Sanktion auf die Beschäftigungsqualität abmildern. Denkbar wäre beispielsweise eine Karenzzeit, während der die derzeit bestehenden Zumutbarkeitsregelungen ganz oder teilweise ausgesetzt sind.

Literatur

Ames, Anne (2009): Ursachen und Auswirkungen von Sanktionen nach § 31 SGB II, Edition Hans Böckler Stiftung.

Apel, Helmut; Engels, Dietrich (2013): Zentrale Ergebnisse der unabhängigen wissenschaftlichen Untersuchung zur Erforschung der Ursachen und Auswirkungen von Sanktionen nach § 31 SGB II und nach dem SGB III in NRW. Endbericht, Institut für Sozialforschung und Gesellschaftspolitik.

Baethge-Kinsky, Volker; Bartelheimer, Peter; Henke, Jutta; Land, Rainer; Willisch, Andreas; Wolf, Andreas; Kupka, Peter (2007): Neue soziale Dienstleistungen nach SGB II. IAB-Forschungsbericht 15/2007.

Bähr, Holger; Kirchmann, Andrea; Schafstädt, Christin; Sippli, Khira; Späth, Jochen; Boockmann, Bernhard (2019): Bedarfsgemeinschaften und ihre Mitglieder in der Beratungs- und Vermittlungsarbeit der Jobcenter. IAB-Forschungsbericht 6/2019.

- Beckmann, Fabian; Heinze, Rolf G.; Schad, Dominik; Schupp, Jürgen (2021a): Erzwungene Modernisierung? Arbeitsverwaltung und Grundsicherung in der Corona-Pandemie. Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung, Politikberatung kompakt 161.
- Beckmann, Fabian; Heinze, Rolf G.; Schad, Dominik; Schupp, Jürgen (2021b): Hartz-IV-Reformvorschlag: Weder sozialpolitischer Meilenstein noch schleichende Einführung eines bedingungslosen Grundeinkommens. DIW aktuell Nr. 58 - 12. Februar 2021.
- Beckmann, Fabian; Heinze, Rolf G.; Schad, Dominik; Schupp, Jürgen (2022): Bürgergeld statt Hartz IV: Was sich Langzeitarbeitslose von der geplanten Reform erhoffen, DIW-Wochenbericht 31+32, 412-420.
- Boockmann, Bernhard; Thomsen, Stephan L.; Walter, Thomas (2009): Intensifying the Use of Benefit Sanctions? An Effective Tool to Shorten Welfare Receipt and Speed up Transitions to Employment? Zentrum für Europäische Wirtschaftsforschung (ZEW), Discussion Paper 09-072.
- Boockmann, Bernhard; Thomsen, Stephan L.; Walter, Thomas (2014): Intensifying the use of benefit sanctions: an effective tool to increase employment? IZA Journal of Labor Policy, 3:21, 1-19.
- Bruckmeier, Kerstin; Heining, Jörg; Hofmann, Barbara; Jahn, Elke; Lietzmann, Torsten; Moczall, Andreas; Penninger, Marion; Promberger, Markus; Schreyer, Franziska; Stephan, Gesine; Trappmann, Mark; Trenkle, Simon; Weber, Enzo; Wiemers, Jürgen; Wolff, Joachim; Vom Berge, Philipp (2015): Sanktionen im SGB II und die Situation von Leistungsbeziehern nach den Hartz-Reformen. Öffentliche Anhörung von Sachverständigen vor dem Ausschuss für Arbeit und Soziales des Deutschen Bundestags am 29. Juni 2015. IAB-Stellungnahme 02/2015.
- Bruckmeier, Kerstin; Kruppe, Thomas; Kupka, Peter; Mühlhan, Jannek; Osiander, Christopher; Wolff, Joachim (2018): Sanktionen, soziale Teilhabe und Selbstbestimmung in der Grundsicherung. Öffentliche Anhörung von Sachverständigen vor dem Ausschuss für Arbeit und Soziales des Deutschen Bundestages am 4. Juni 2018. IAB-Stellungnahme 05/2018.
- Bundesagentur für Arbeit (2019a): Fachliche Weisungen SGB II §§ 31, 31a, 31b.
- Bundesagentur für Arbeit (2019b): Fachliche Weisungen § 32 SGB II Meldeversäumnisse.
- Bundesverfassungsgericht (2019): Urteil des Ersten Senats vom 5. November 2019 – 1 BvL 7/16 –, Rn. (1–225).
- Götz, Susanne; Ludwig-Mayerhofer, Wolfgang; Schreyer, Franziska (2010): Sanktionen im SGB II: Unter dem Existenzminimum. IAB-Kurzbericht Nr. 10/2010.
- Grüttner, Michael; Moczall, Andreas; Wolff, Joachim (2016): Sanktionen im aktivierenden Arbeitsmarktregime und soziale Exklusion. Eine quantitative Analyse. Soziale Welt, 67(1), 67-90.
- Gschwind, Lutz; Ratzmann, Nora; Beste, Jonas (2022): Protected against all odds? A mixed-methods study on the risk of welfare sanctions for immigrants in Germany. Social Policy Administration, 56, 502-517.
- Haepf, Tobias; Kasrin, Zein; Kiesel, Markus; Zabel, Cordula (2021): Maßnahmen der aktiven Arbeitsmarktpolitik für Arbeitslose in der Grundsicherung erhöhen die Beschäftigungsquote

- langfristig und unabhängig von der Staatsangehörigkeit. IAB-Forum, online erschienen am 12.02.2021.
- Hillmann, Katja; Hohenleitner, Ingrid (2012): Impact of Benefit Sanctions on Unemployment Outflow – Evidence from German Survey Data. Hamburgisches WeltWirtschaftsinstitut (HWWI), Research Paper 129.
- Hillmann, Katja; Hohenleitner, Ingrid (2015): Impact of welfare sanctions on employment entry and exit from labor force: Evidence from German survey data. Hamburgisches WeltWirtschaftsinstitut (HWWI), Research Paper 168.
- Hobsch, Verena; Hotmann, Doris; Schmidt, Tanja; Brandt, Claudia (2022): Hartz Plus: Die Auswirkungen von Hartz-IV-Sanktionen – Eine Studie im Auftrag von Sanktionsfrei e.V., Berlin.
- Hohenleitner, Ingrid; Hillmann, Katja (2019a): Impact of Welfare Sanctions on Employment and Benefit Receipt – Considering Top-Up Benefits and Indirect Sanctions. Hamburgisches WeltWirtschaftsinstitut (HWWI), Research Paper 189.
- Hohenleitner, Ingrid; Hillmann, Katja (2019b): Impact of Welfare Sanctions on the Quality of Subsequent Employment – Wages, Incomes, and Employment Stability. Hamburgisches WeltWirtschaftsinstitut (HWWI), Research Paper 190.
- Karl, Ute; Müller, Herrmann; Wolff, Stephan (2011): Gekonnte Strenge im Sozialstaat Praktiken der (Nicht-)Sanktionierung in Jobcentern. Zeitschrift für Rechtssoziologie, 32(1), 101-128.
- Knize, Veronika (2021): What gender-neutral activation? Understanding the gender sanction gap in Germany's welfare System. Social Politics, online first, online erschienen am 20.12.2021, 1-28. <https://doi.org/10.1093/sp/jxab037>
- Knize, Veronika; Wolf, Markus; Wolff, Joachim (2022): Zum Sanktionsmoratorium der Grundsicherung für Arbeitsuchende. Öffentliche Anhörung von Sachverständigen vor dem Ausschuss für Arbeit und Soziales des Deutschen Bundestages am 16. Mai 2022. IAB-Stellungnahme 04/2022.
- Löwe, Paul Severin; Unger, Stefanie (2022): Welfare Sanctions and Deprivation in Germany: Do First Sanctions Lead to Higher Levels of Deprivation Among the Long-Term Unemployed and Recipients of Basic Income Support? Journal of Social Policy, online erschienen am 15.01.2022, 1-19. <https://doi.org/10.1017/S0047279421000994>
- Schreyer, Franziska, Zahradnik, Franz, Götz, Susanne (2012): Lebensbedingungen und Teilhabe von jungen sanktionierten Arbeitslosen im SGB II, Sozialer Fortschritt, 61(9), 213-220.
- Schneider, Julia (2008): The effect of unemployment benefit II sanctions on reservation wages. IAB-Discussion Paper Nr. 19.
- Schneider, Julia (2010): Impacts of Benefit Sanctions on Reservation Wages, Search Effort and Re-employment. In: Activation of Welfare Recipients: Impacts of Selected Policies on Reservation Wages, Search Effort, Re-employment and Health, Dissertationsschrift, Berlin.
- van den Berg, Gerard J.; Uhlenhorff, Arne; Wolff, Joachim (2014): Sanctions for young welfare recipients. Nordic Economic Policy Review. Band 1/2014, 177-208.

- van den Berg, Gerard J.; Uhendorff, Arne; Wolff, Joachim. (2017): Wirkungen von Sanktionen für junge ALG-II-Bezieher: Schnellere Arbeitsaufnahme, aber auch Nebenwirkungen. IAB-Kurzbericht Nr. 5/2017.
- van den Berg, Gerard J.; Uhendorff, Arne; Wolff, Joachim (2022): The impact of sanctions for young welfare recipients on transitions to work and wages and on dropping out. In: *Economica*, 89(353), 1-28.
- Wolf, Markus (2021): Schneller ist nicht immer besser: Sanktionen können sich längerfristig auf die Beschäftigungsqualität auswirken (Serie "Befunde aus der IAB-Grundsicherungsforschung 2017 bis 2020"). IAB-Forum, online erschienen am 30.06.2021.
- Wolff, Joachim (2014): Sanktionen im SGB II und ihre Wirkungen. Öffentliche Anhörung des Ausschusses für Arbeit, Gesundheit und Soziales des Landtags von Nordrhein-Westfalen vom 23. Mai 2014. IAB-Stellungnahme 2/2014.
- Wolff, Joachim (2019): Sanktionen in der Grundsicherung - was eine Reform anpacken müsste (Serie "Zukunft der Grundsicherung"). IAB-Forum, online erschienen am 28.06.2019.
- Wolff, Joachim; Moczall, Andreas (2012): Übergänge von Alg-II-Beziehern in die erste Sanktion. Frauen werden nur selten sanktioniert. IAB-Forschungsbericht 11/2012.
- Zahradnik, Franz (2018): Junge arbeitslose Männer in der Sanktionsspirale. Beltz Juventa.
- Zahradnik, Franz; Schreyer, Franziska; Götz, Susanne (2012): "Und dann haben sie mir alles gesperrt" * sanktionierender Wohlfahrtsstaat und Lebensverläufe junger Arbeitsloser. In: J. Mansel & K. Speck (Hrsg.), *Jugend und Arbeit. Empirische Bestandsaufnahmen und Analysen*, (Jugendforschung), Beltz Juventa, 157-191.
- Zahradnik, Franz; Schreyer, Franziska; Moczall, Andreas; Gschwind, Lutz; Trappmann, Mark (2016): Wenig gebildet, viel sanktioniert? Zur Selektivität von Sanktionen in der Grundsicherung des SGB II. In: *Zeitschrift für Sozialreform*, 62(2), 141-179.

Abbildungsverzeichnis

Abbildung 1:	Prozentuale Änderung der Abgangsraten aus Arbeitslosigkeit in Beschäftigung aufgrund von Sanktionen für in Westdeutschland lebende Männer im Alter von unter 25 Jahren	12
Abbildung 2:	Prozentuale Änderung der Abgangsraten aus Arbeitslosigkeit durch einen Rückzug vom Arbeitsmarkt und ALG-II-Bezug aufgrund von Sanktionen für in Westdeutschland lebende Männer im Alter von unter 25 Jahren	12
Abbildung 3:	Zustimmung von unter 25-Jährigen zur Aussage „Seit dieser Kürzung mache ich mir mehr Sorgen um meine Situation“	18
Abbildung 4:	Zustimmung von ab 25-Jährigen zur Aussage „Seit dieser Kürzung mache ich mir mehr Sorgen um meine Situation“	18

Impressum

IAB-Forschungsbericht 17|2022

Veröffentlichungsdatum

24. Oktober 2022

Herausgeber

Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung
der Bundesagentur für Arbeit
Regensburger Straße 104
90478 Nürnberg

Nutzungsrechte

Diese Publikation ist unter folgender Creative-Commons-Lizenz veröffentlicht:
Namensnennung – Weitergabe unter gleichen Bedingungen 4.0 International (CC BY-SA 4.0)
<https://creativecommons.org/licenses/by-sa/4.0/deed.de>

Bezugsmöglichkeit dieses Dokuments

<https://doku.iab.de/forschungsbericht/2022/fb1722.pdf>

Bezugsmöglichkeit aller Veröffentlichungen der Reihe „IAB-Forschungsbericht“

<https://iab.de/publikationen/iab-publikationsreihen/iab-forschungsbericht/>

Website

<https://ww.iab.de>

ISSN

2195-2655

DOI

[10.48720/IAB.FB.2217](https://doi.org/10.48720/IAB.FB.2217)

Rückfragen zum Inhalt

Joachim Wolff
Telefon: 0911 179-1248
E-Mail: Joachim.Wolff@iab.de